

Grimm, Dieter

Europa – Wo liegt das Demokratieproblem?

Europäische Erziehung 47 (2017) 1, S. 25-30



Quellenangabe/ Reference:

Grimm, Dieter: Europa – Wo liegt das Demokratieproblem? - In: *Europäische Erziehung* 47 (2017) 1, S. 25-30 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-145796 - DOI: 10.25656/01:14579

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-145796>

<https://doi.org/10.25656/01:14579>

in Kooperation mit / in cooperation with:



www.ebb-aede.eu

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Mai 2017
47. Jahrgang Nr. 1

Europäischer Bund für Bildung und Wissenschaft

Die deutsche Sektion der Association Européenne des Enseignants (AEDE), gegründet 1956



Europäische Erziehung

Halbjahreszeitschrift des EBB-AEDE.

**Europäische Bildung
neu denken**

- Für eine demokratische Neugründung Europas
- Schule zwischen Scheitern und Erneuerung
- Europa – wo liegt das Demokratieproblem?
- Die Tschechen sind als Europa-skeptiker bekannt – Warum?
- Vertiefung Europas an der Grenze

Inhaltsverzeichnis

Editorial.....	3
Texte zur europäischen Bildung.....	4
Hauke Brunkhorst: Für eine demokratische Neugründung Europas. Die »Flüchtlingskrise« als Rückkehr des Verdrängten	4
Brigitte Spuler: Einmal Hortiatis und zurück ... Besuch in einem Opferdorf	15
Als Europa sich von den Arabern abwandte.....	17
Monique Castillo: Schule zwischen Scheitern und Erneuerung.....	18
Dieter Grimm: Europa – Wo liegt das Demokratieproblem?.....	25
Bára Procházková: Die Tschechen sind als Europaskeptiker bekannt. Warum eigentlich?.....	32
Sabine Verheyen: „Europäische Bildung neu denken“.....	36
Vertiefung der Europäischen Zusammenarbeit an der Limburgisch- Deutschen Binnengrenze (Auszüge).....	41
Berichte aus der Arbeit von EBB und AEDE.....	43
Klaus-Jürgen Heinermann, Christiane Pecek: Berliner Notizen 10.....	43
Ensemble, ré-enchantons l'Europe ! Lasst uns gemeinsam wieder von Europa verzaubern!.....	47
Es geht um unsere Freiheit - Die ungarische Politik gegen die Central European University widerspricht europäischen Prinzipien	48
Erklärung des Europäischen Komitees der AEDE.....	49
Rezensionen, Literatur und Hinweise.....	51
Marie-Laure Croguennec-Alix: "Christmas Tree Decoration Exchange" - Weihnachtsbäume, Bürger und Europäer	51
Buchbesprechungen	52
Über uns	55

Impressum:

Herausgeber: EBB-AEDE e.V., Europäischer Bund für Bildung und Wissenschaft in der AEDE e.V.

Bundesgeschäftsstelle: **Klaus Engel**, Nepomuk-Maier-Straße 5a, 94501 Aldersbach, Tel.: 08543 4894221

E-Mail: geschaeftsstelle@ebb-aede.eu

Redaktion dieser Ausgabe: Alfons Scholten (Stt) unter Mitarbeit von Klaus-Jürgen Heinermann (KJH) und Klaus Engel (KE); Redaktionsschluss für die nächste Ausgabe ist am: 15.10.2017; Thema der nächsten Ausgabe ist: Digital Citizenship.

Druck: Kopierfabrik Alte Schleiferei, Duisburg

Eine online-Version dieser Ausgabe finden Interessierte im Archiv unter: <http://www.ebb-aede.eu/zeitschrift-europaeische-erziehung.html>

Der auszugsweise Nachdruck ist bei Nennung der Quelle und gegen Zusendung von zwei Belegexemplaren erlaubt.

Dieter Grimm: Europa – Wo liegt das Demokratieproblem?¹

I.

Es herrscht wenig Streit darüber, dass die EU unter einer Akzeptanzschwäche leidet, die das Integrationsprojekt insgesamt gefährdet. Strittig ist aber, wo die Ursachen des Problems liegen, und dementsprechend, worin die Abhilfe bestehen könnte. Wenn es um diese Frage geht, ist am häufigsten der Vorschlag zu hören, man müsse das Europäische Parlament, also die Repräsentation der europäischen Bürger, aufwerten und es mit denjenigen Kompetenzen ausstatten, die nationale Parlamente üblicherweise haben. Die Ursache des Demokratiedefizits sei dann beseitigt, die Europäische Union würde wieder zu einer Sache der Bürger und nicht nur der Eliten und Bürokraten.

Plausibel ist das allerdings nur, wenn hier tatsächlich die Wurzel des Übels liegt. Daran bestehen aber einige Zweifel. Sie kommen schon deswegen auf, weil mit jeder Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments die Beteiligung an den Europawahlen gesunken ist. Auch mit den Spitzenkandidaten, die bei der letzten Europawahl erstmals aufgestellt wurden, um die Wahl durch Personalisierung attraktiver zu machen, hat sich das nicht geändert. Die Wahlbeteiligung war mit Spitzenkandidaten ebenso matt wie ohne sie. Das spricht nicht dafür, dass die Unionsbürger gerade in dem Kompetenzmangel des Parlaments den tieferen Grund für ihre Distanz gegenüber der Europäischen Union sehen.

Das ist aber nicht der einzige Grund des Zweifels. Es ist nicht einmal der wichtigste. Ich will vielmehr einige weitere Gründe anführen, die an der Wirksamkeit dieses Vorschlags zweifeln lassen. Der erste ist nicht europaspezifischer, sondern allgemeiner Natur. Die Parlamente verlieren in allen Demokratien der Welt an Gewicht, auch wenn sie weit mehr Kompetenzen



besitzen als das Europäische Parlament. Die Ursache ist einerseits die Verwissenschaftlichung, andererseits die Internationalisierung der Politik. Beide Umstände spielen den Exekutiven in die Hände. An Sachverstand ist die Regierung den Parlamenten stets überlegen, und internationale Politik ist Verhandlungspolitik, nicht deliberierende Politik. Am Verhandlungstisch sitzen jedoch immer Regierungen, nicht Parlamente. Es wäre daher überraschend, wenn ausgerechnet das Europaparlament von diesem Bedeutungsverlust verschont bliebe.

Die nächsten Gründe sind europaspezifischer Natur. Der erste betrifft die Repräsentationschwäche des Europäischen Parlaments, das heißt, die geringe Fähigkeit, in seiner gegenwärtigen Konstruktion Bürgerinteressen in Brüssel zur Geltung zu bringen. Das hat viel mit der Eigenart der Europawahl zu tun. Gewählt wird nach nationalem Wahlrecht und für nationale Kontingente, die nicht den Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten entsprechen. Wählbar sind nur nationale Parteien. Diese machen mit nationalen Themen Wahlkampf. Wenn das Wahlergebnis gewürdigt wird, dann vorwiegend unter nationalen Gesichtspunkten: Was wäre gewesen, wenn es sich um die Bundestagswahl gehandelt hätte?

Noch wichtiger ist aber, dass die nationalen Parteien, die zur Wahl stehen, im Europaparlament keine entscheidende Rolle spielen. Seit der letzten Wahl sind mehr als 200 nationale

¹ Der Artikel geht zurück auf einen Vortrag, den der Autor am 25. April 2016 in der Katholischen Akademie Bayern gehalten hat und der zuerst in der Zeitschrift der Akademie „zur debatte“ (Ausgabe 6/2016, Seiten 5-7) dokumentiert wurde, vgl.: <http://www.kath-akademie-bayern.de/zur-debatte.html> – Wir danken dem Autor und der Akademie für die Erlaubnis zum Nachdruck

Parteien im Europaparlament. Nicht sie bestimmen aber den Parlamentsbetrieb, sondern die Fraktionen, lockere Zusammenschlüsse ideologisch verwandter Parteien, die sich erst im Europaparlament bilden und keinerlei Verwurzelung in den Gesellschaften haben. Infolgedessen nehmen auch die europapolitischen Programme erst nach der Wahl Gestalt an und fallen damit als Orientierungspunkte für die Wahlentscheidung der Bürger aus. Kurz gesagt: Die nationalen Parteien, die man wählen kann, sind für die Parlamentsarbeit ohne Bedeutung. Die europäischen Fraktionen, die eine Bedeutung haben, kann man nicht wählen.

II.

Diese Mängel ließen sich durch eine Europäisierung des Wahlrechts und die Kandidatur europäischer Parteien beheben. Auch damit würde sich aber die Frage nach den Ursachen des Legitimationsproblems nicht erledigen. Damit das Parlament seine Funktion der Vermittlung zwischen den Bürgern und den politischen Entscheidungsträgern erfüllen kann, genügt es ja nicht, dass es alle fünf Jahre gewählt wird. Das würde nur ein rein formales Demokratieverständnis zufrieden stellen. Einen Beitrag zu einer substanziell verstandenen, lebendigen Demokratie können Parlamente dagegen nur leisten, wenn sie in einen permanenten Prozess der Meinungsbildung und Interessenartikulation eingebettet sind, der sie erst in den Stand setzt, Bürgerbedürfnisse und Bürgerinteressen in den politischen Prozess einzuspeisen, wenn sich also der demokratische Prozess nicht in der Wahl erschöpft, sondern in ihr gipfelt.

Das hängt wiederum von einigen Voraussetzungen ab, die nicht einfach als gegeben unterstellt werden dürfen. Es sind intermediäre Kräfte nötig, die den Diskurs in dauerndem Gang halten: Parteien, Verbände, Volksbewegungen, zivilgesellschaftliche Aktivitäten, vor allem aber Medien der Massenkommunikation. Dieses gesellschaftliche Substrat einer lebendigen Demokratie ist in den Mitgliedstaaten mehr oder weniger gut vorhanden, in der Europäischen Union aber schwach entwickelt oder gänzlich abwe-

send. Durch vermehrte Kompetenzen für das Europäische Parlament würde sich an dieser Situation nichts ändern. Ohne eine solche Basis steht es seiner gesellschaftlichen Basis ferner als jedes nationale Parlament.

Überdies kann man das Europäische Parlament nicht aufwerten, ohne gleichzeitig andere Organe abzuwerten. Viele, die für die Stärkung des Parlaments werben, verbinden diesen Vorschlag daher mit einer grundlegenden institutionellen Reform der Europäischen Union. Die Kommission würde danach zu einer europäischen Regierung aufgewertet, während der Rat zu einer zweiten Kammer des Europäischen Parlaments abgewertet würde. Damit käme es ersichtlich zu einer Umwandlung der Europäischen Union in ein parlamentarisches System nach staatlichem Muster. Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist es fraglich, ob sich die Bundesrepublik Deutschland an einer solchen staatsanalogen Konstruktion überhaupt beteiligen dürfte, weil das Grundgesetz den deutschen Staat nicht ermächtigt, seine souveräne Staatlichkeit aufzugeben.

Auch wenn man von diesem Hindernis absieht, bleibt aber die Frage offen, ob sich die Legitimationsschwäche durch die Umwandlung der Europäischen Union in ein parlamentarisches System nach staatlichem Muster beheben ließe. Der Rat ist das einzige Organ der Europäischen Union, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind. In der gegenwärtigen Konstruktion ist er das zentrale Organ der Union. Über ihn fließt ihr demokratische Legitimation aus den Mitgliedstaaten zu. Mit einer Parlamentarisierung der Europäischen Union würde sich das ändern. Der Rat würde aus seiner zentralen Stellung verdrängt, die Legitimation aus den ihrerseits demokratischen Mitgliedstaaten würde entsprechend beschnitten. Die Union würde legitimatorisch auf eigene Füße gestellt und müsste für ihre demokratische Legitimation selbst sorgen. Die Frage ist, woher sie die Ressourcen für eine solche Eigenlegitimation nehmen sollte, wenn es ihr an der gesell-

schaftlichen Substruktur einer lebendigen Demokratie fehlt und die Legitimationszufuhr über Wahlen spärlich ist.

III.

Damit will ich zu einem letzten Grund kommen, der Zweifel an der Tauglichkeit einer Parlamentarisierung der Europäischen Union zur Lösung des Demokratieproblems begründet. Diesen Grund muss ich etwas ausführlicher darlegen, weil er in der Diskussion über die Legitimationsprobleme der Europäischen Union so gut wie unbemerkt geblieben ist. Es geht dabei um die Entkoppelung der exekutiven und der judikativen Instanzen der Europäischen Union, also Kommission und Europäischer Gerichtshof, von den demokratischen Prozessen in der Europäischen Union selbst wie auch in den Mitgliedsstaaten.

Diese Verselbständigung war in der ursprünglichen Planung der Union nicht angelegt. Sie ist erst später eingetreten, und zwar durch zwei revolutionäre Entscheidungen, die der Europäische Gerichtshof relativ bald nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in den Jahren 1963 und 1964 getroffen hat. Erst durch sie ist die damalige EWG zu dem geworden, was bis heute zutrifft: eine politische Organisation irgendwo zwischen einer internationalen Einrichtung und einem Bundesstaat, aber wegen ihrer Kompetenzfülle und Organisationsdichte näher an letzterem als an ersterem.

Zur Erläuterung muss ich vorweg daran erinnern, dass die Rechtsgrundlage der Europäischen Union nicht wie bei Staaten in einer Verfassung, sondern in völkerrechtlichen Verträgen besteht, die die Mitgliedstaaten geschlossen haben. Diese Verträge enthalten –insoweit ganz wie Verfassungen– Bestimmungen über den Zweck der Gemeinschaft, ihre Kompetenzen, ihre Organe und Verfahren. Sie gehen jedoch darüber hinaus und regeln den Hauptzweck des Zusammenschlusses, die Herstellung und Funktionsweise des Gemeinsamen Markts und im Zusammenhang damit insbesondere die

Pflichten, die die Mitgliedstaaten zur Erreichung dieses Ziels erfüllen müssen. Deswegen sind die Verträge viel ausführlicher als Staatsverfassungen zu sein pflegen.

Der Europäische Gerichtshof hat nun diese Verträge, anders als bei völkerrechtlichen Verträgen üblich, für direkt anwendbar in den Mitgliedstaaten erklärt. Die Pflichten der Mitgliedstaaten, das zur Herstellung des Gemeinsamen Marktes Nötige zu tun, wurden dadurch um Rechte der Marktteilnehmer ergänzt, die Verwirklichung der Pflichten vor Gericht einzuklagen. Ein Jahr später fügte der Gerichtshof hinzu,



Heribert Prantl: Trotz alledem! Europa muss man einfach lieben. – edition suhrkamp Sonderdruck, 94 Seiten, Berlin 2016, 5,95 €

Ein formidables Pamphlet für Europa! Geistreich, geschliffen formuliert, ist es ein engagierter und engagierender Essay, der sich gut lesen lässt. Manche Forderungen erscheinen evident „Die Menschen müssen erfahren, erleben und erspüren, dass Europa ihr Leben leichter, nicht schwerer macht“ (Seite 16); andere wurden schon oft, aber erfolglos, formuliert: „Europa braucht eine Transnationalisierung der Demokratie; und es braucht eine Transnationalisierung der sozialstaatlichen Grundgarantien. Demokratie und Sozialstaat gehören zusammen“ (Seite 39).

Sein Hinweis, dass der EUGH 1963 und 1964 in zwei Urteilen die EU-Verträge zu einer Verfassung erklärt (hat), die „Vorrang hat vor dem nationalen Recht, auch Vorrang vor den nationalen Verfassungen“ (Seite 61f) ist – außer bei Verfassungsrechtlern wie D. Grimm – nicht so bekannt. Insbesondere nicht, dass daraus folgt, dass die „Regeln für freien Waren- und Kapitalverkehr ... für den Europäischen Gerichtshof Verfassungskraft“ haben und die EU damit kein Friedensprojekt, sondern ein „Welthandelskonzern“ (Seite 63) ist. Eine Einsicht, die auch für die politische Bildung nicht ohne Folgen bleiben darf. Stt

dass die Verträge nicht nur unmittelbar, sondern auch vorrangig gälten, also dem nationalen Recht, selbst dem höchstrangigen: den nationalen Verfassungen, vorgingen. Revolutionär waren diese Feststellungen, weil sie im Text der Verträge nicht zu finden waren und weil man zweifeln kann, ob die Verträge abgeschlossen worden wären, wenn sie diesen Inhalt gehabt hätten.

Die Folgen dieser Urteile sind lange Zeit unbemerkt geblieben. Erst die Beobachtung durch Wissenschaftler aus der amerikanischen Distanz hat klar gemacht, was geschehen war. Sie wählten dafür einen Begriff, der sich mittlerweile durchgesetzt hat: Konstitutionalisierung der Verträge. Gemeint ist damit nicht, dass die Verträge in eine Verfassung umgewandelt worden seien, das hätten allein die Mitgliedstaaten tun können, wohl aber dass sie von nun an Wirkungen entfalteten, wie sie für Verfassungen charakteristisch sind. Sie verdrängen alles Recht, das ihnen widerspricht, und ob ein Widerspruch vorliegt, entscheidet die Justiz, hier also der Europäische Gerichtshof. Mit dieser Macht ausgestattet konnte er jetzt die Verwirklichung des Gemeinsamen Markts in eigene Hände nehmen. Die Mitgliedstaaten wurden dazu nicht mehr benötigt.

Alles kam nun darauf an, wie der Europäische Gerichtshof die Verträge interpretieren würde, und das geschah explizit marktfreundlich. Kompetenzen, die die Mitgliedstaaten an die Europäische Union übertragen hatten, wurden weit, Kompetenzen, die sie sich vorbehalten hatten, eng interpretiert. Die antiprotektionistischen Regelungen der Verträge wurden antiregulatorisch gedeutet. Da alle erdenklichen Gesetze unter bestimmten Umständen ein Marktzugangshindernis bilden können, wurden die vertraglichen Bestimmungen durch diese Rechtsprechung entgrenzt. Der Gerichtshof konnte nationales Recht, von dem er annahm, dass es die vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten der Verträge einschränkte, in großem Umfang außer Kraft setzen. Viele nationale Schutzstandards, auch solche, die keinerlei protektionistische, ja nicht

einmal wirtschaftliche Motive hatten, fielen dem zum Opfer.

Etwas Ähnliches spielte sich im Bereich der Beihilfen ab. Die Verträge verbieten staatliche Subventionen an Unternehmen, sofern sie marktverzerrende Wirkung haben. Der Europäische Gerichtshof dehnte dieses Verbot von privatwirtschaftlichen Unternehmen auf öffentliche Unternehmen der Daseinsvorsorge aus. Die Privatisierungswelle, welche wir in den letzten Jahren erlebt haben, geht zu einem erheblichen Teil auf diese Rechtsprechung zurück. Den Mitgliedstaaten war fortan die Entscheidung, was sie dem Markt überlassen und was sie in eigene Regie nehmen wollen, aus der Hand genommen.

IV.

Was der Europäische Gerichtshof nicht konnte, war, die Lücken, die er im nationalen Recht gerissen hatte, auf der europäischen Ebene zu schließen. Denn das geht nur im Wege europäischer Gesetzgebung, und dafür sind die Hürden hoch. Die Folge ist eine Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration. Negative Integration meint die Beseitigung von nationalem Recht, positive Integration die Ersetzung durch europäisches Recht. Negative Integration geschieht durch einen Federstrich der Kommission oder des Gerichtshofs, positive Integration verlangt ein Zusammenwirken von Kommission, Rat und Parlament. Diese Asymmetrie liefert auch die Erklärung für den liberalisierenden Grundzug der Rechtsprechung, der den verfassungsrechtlichen Maßgaben und wirtschaftspolitischen Vorstellungen der meisten Mitgliedstaaten widerspricht und auch ihre Sozialpolitik unter Druck setzt.

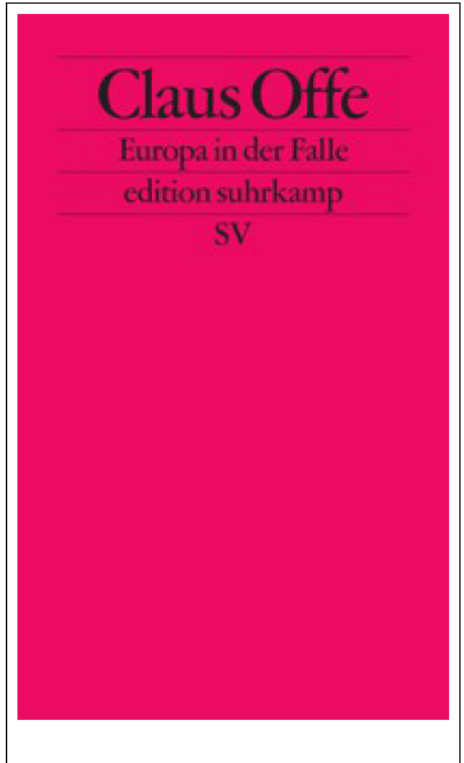
Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs wird gewöhnlich als Erfolgsgeschichte erzählt, und sie ist eine Erfolgsgeschichte, jedenfalls was die wirtschaftliche Integration angeht. Aber Wirtschaft ist nicht das einzige, was zählt. Die Erfolgsgeschichte hat eine Kehrseite: Sie verursacht legitimatorische Kosten. Es gibt infolge dieser Rechtsprechung nunmehr zwei

Wege zur Integration. Der erste ist in den Verträgen vorgesehen: Die Mitgliedstaaten treten durch Vertrag Kompetenzen an die EU ab oder erlassen im Rat europäische Gesetze. Den zweiten Weg hat sich der Europäische Gerichtshof durch die Konstitutionalisierung der Verträge selbst erschlossen, er erfolgt über Vertragsinterpretation. Der erste Weg ist politisch. Die demokratisch legitimierten und verantwortlichen Organe handeln, die Öffentlichkeit ist beteiligt. Der zweite Weg ist unpolitisch. Die demokratisch legitimierten und verantwortlichen Organe sind ausgeschlossen, Öffentlichkeitsbeteiligung gibt es nicht. Er ermöglicht eine schleichende Integration.

Dass bei dem zweiten Weg die politischen Institutionen der EU Rat und Parlament ausgeschlossen sind, macht aber die Entscheidungen, die hier getroffen werden, nicht zu unpolitischen. In Europa werden vielmehr Entscheidungen von hohem politischem Gewicht in einem unpolitischen Modus getroffen. Die Mitgliedstaaten sind daran nicht nur nicht beteiligt, sie können sie auch nicht ändern. Das mag überraschend klingen, denn schließlich bestimmen sie im Europäischen Rat über Richtung, Umfang und Tempo der Integration und im Ministerrat über die europäische Gesetzgebung. Wieso sind sie dann nicht in der Lage, die Rechtsprechung zu ändern, wenn sie nicht ihren Intentionen beim Abschluss der Verträge entspricht oder unerwünschte Auswirkungen hat?

Die Antwort lautet: wegen der Konstitutionalisierung der Verträge. Was auf der Verfassungsebene geregelt ist, ist der politischen Entscheidung entzogen, und Wahlen sind insoweit folgenlos. Das ist der Sinn von Verfassungen. Gerade wegen der entpolitisierenden Wirkung beschränken sich Verfassungen aber darauf, einige grundlegende Prinzipien dem Parteienstreit zu entziehen, und enthalten im Übrigen die Regeln für politische Entscheidungen, überlassen die Entscheidungen selbst aber der Politik, so dass die jeweiligen Mehrheiten ihre Vorstellungen, mit denen sie um Wählerstimmen

geworben haben, verwirklichen können und Wahlen Bedeutung haben. Die Verträge, die ja nicht als Verfassung gedacht waren, aber durch die Rechtsprechung konstitutionalisiert worden sind, haben indessen wenig mit einer Verfassung gemein. Sie sind voll von Regelungen, die im Staat Gesetzesrecht wären. Deswegen sind sie so dick. Alle diese Regelungen partizipieren in Europa jedoch am Vorrang der Verträge. Die Differenz zwischen Regeln für politisches Entscheiden und den politischen Entscheidungen selbst ist dadurch weitgehend



Claus Offe: Europa in der Falle. - edition suhrkamp
 2691, 189 Seiten, 16,- €, Berlin 2016

Der emeritierte Politikwissenschaftler C. Offe legt eine Studie vor, die 2014 im englischsprachigen Original erschien, aber nichts an Aktualität verloren hat. In bewährter Manier analysiert Offe sachlich klar, fakten-gesättigt und pointiert „Die Natur der Krise“, „Wachstum, Schulden und Teufelskreise“ sowie „Motive für das politische Projekt der EU-Integration“. Lesenswert sind zudem die Sezierung der Trugschlüsse, die seiner Meinung nach der These von der „deutschen Führungsrolle“ in Europa zugrunde liegen (Seite 126ff) sowie der „doppeldeutigen Ausdrücke“ „Haushalt“ und „Schuld“ (131f).

Auch wenn man nicht allen Schlussfolgerungen des Autors zustimmen mag („Umverteilung zwischen Staaten, Klassen und Generationen“ (Seite 166ff) ist es doch eine Studie, die man mit Gewinn lesen wird, weil sie zum Nach- und Weiterdenken anregt. Slt

eingeebnet. Mit einem kurzen Wort: Die Europäische Union ist überkonstitutionalisiert. Wenn die Mitgliedstaaten die Rechtsprechung des Gerichtshofs ändern wollten, gibt es nur eine Möglichkeit, nämlich eine Änderung der europäischen Verträge, die aber für Fragen dieser Art so gut wie unerreichbar ist.

In der Verselbständigung und Unangreifbarkeit der exekutiven und judikativen Organe der EU sehe ich die eigentliche Wurzel für Akzeptanzschwäche und Demokratiedefizit in Europa. Gleichzeitig ist sie aber die am wenigsten bemerkte Wurzel. Es ist leicht einzusehen, dass die Stärkung des Europäischen Parlaments durch vermehrte Kompetenzen an dieser Lage überhaupt nichts ändern würde. Sie ginge an diesem Problem völlig vorbei, denn auch das Parlament steht unter der Verfassung, nicht über ihr.

V.

Diese Einsicht führt dann allerdings zu einer völlig anderen Reformagenda als die Aufwertung des Europäischen Parlaments. Es kann gute Gründe für eine Stärkung des Parlaments geben, aber man darf nicht erwarten, dass das Demokratieproblem damit gelöst wäre. Die Reformagenda, die auf das Konstitutionalisierungsproblem reagiert, heißt vielmehr Repolitisierung. Entscheidungen von hohem politischem Gewicht müssen wieder in einem politischen Modus getroffen und also an die demokratisch legitimierten und verantwortlichen Institutionen zurückgespielt werden.

Dazu gibt es ein einfaches Mittel. Da die Verträge nun schon einmal konstitutionalisiert

sind, müssen sie auch einer Verfassung angeglichen werden. Zu diesem Zweck sind sie auf solche Normen zu beschränken, die ihrer Art nach Verfassungsrecht sind, während alle anderen auf die Stufe sekundären Unionsrechts zurückzustufen sind. Der Inhalt der Verträge würde sich dadurch in keinem Punkt ändern. Auch die Befugnis des Europäischen Gerichtshofs, das europäische Recht authentisch zu interpretieren, bliebe unangetastet. Aber das herabgestufte Vertragsrecht würde damit wieder für demokratische Entscheidungen geöffnet werden.

Weil das bei Zeiten versäumt worden ist, haben wir es heute mit so viel antieuropäischen Kräften zu tun. Gleichzeitig steht die lange Gewöhnung aber auch einer durchgreifenden Korrektur im Wege, weil der Zusammenhang von Konstitutionalisierung und Demokratiedefizit immer noch nicht genügend durchschaut ist. Aber selbst wenn er durchschaut würde, wäre es nicht sicher, dass sämtliche Mitgliedstaaten die Korrektur wollen. Lohnt es dann überhaupt, mögen Sie sich fragen, darüber zu sprechen? Darauf würde ich antworten, dass es gerade die Aufgabe der Wissenschaft ist, Scheinlösungen aufzudecken und die wahren Gründe eines allgemein bekannten Übels zu benennen und zu zeigen, dass es Möglichkeiten gäbe, es zu beheben, wenn man es nur politisch wollte.

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Dieter Grimm ist ehemaliger Richter des Bundesverfassungsgerichtes und Permant Fellow des Wissenschaftskollegs zu Berlin